



EU Transparency Register  
ID number: 761678715190-06

[contact@freedomofbelief.net](mailto:contact@freedomofbelief.net)

[pressoffice@freedomofbelief.net](mailto:pressoffice@freedomofbelief.net)

[spokesman@freedomofbelief.net](mailto:spokesman@freedomofbelief.net)

<http://freedomofbelief.net>

## Commento alla legge lombarda sui luoghi di culto anche nota come “legge anti-moschea”

Il 27 gennaio 2015 il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato la legge no. 62/2015 in materia di costruzione di luoghi di culto (chiamati attrezzature religiose) intitolata “*Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*”.

Tale nuova normativa va ad emendare quella già vigente, in particolare la legge no. 12/2005 che fu dichiarata parzialmente incostituzionale da parte della Consulta nel 2005.

Fine della nuova normativa è imporre ai gruppi religiosi minoritari vincoli talmente rigidi e complessi da impedire loro di poter rispettare la nuova normativa e di conseguenza impedendo loro di poter costruire qualsivoglia luogo di culto all'interno del territorio regionale lombardo.

Inoltre è da rilevare che la nuova normativa sulla base del nuovo art. 72 c. 8 non ha anche effetto retroattivo, segnatamente non troverà applicazione anche per gli edifici già utilizzati come luoghi di culto alla data di entrata in vigore della normativa.

Si noti che tale effetto retroattivo caratterizzò invece la normativa precedentemente adottata e ciò causò la chiusura, da parte delle autorità locali, di diverse chiese e templi di confessioni minoritarie, poiché non rispettavano siffatta normativa.

La nuova normativa e la precedente, quale oggi emendata dalla nuova, si applica solo alle religioni minoritarie, per le ragioni che vedremo in seguito; essa quindi non trova applicazione nei confronti degli edifici della religione considerata essere la maggiormente praticata e certamente quella storicamente più antica ovvero quella legata alla Chiesa cattolica romana.

Nei recenti anni ogni tentativo di costruire in Lombardia un edificio di culto per la locale comunità islamica, la quale conta all'incirca centomila fedeli italiani e non italiani, non ha avuto alcun seguito.



**EU Transparency Register**  
**ID number: 761678715190-06**

[contact@freedomofbelief.net](mailto:contact@freedomofbelief.net)

[pressoffice@freedomofbelief.net](mailto:pressoffice@freedomofbelief.net)

[spokesman@freedomofbelief.net](mailto:spokesman@freedomofbelief.net)

<http://freedomofbelief.net>

Tale insuccesso fu dovuto alle tante restrizioni previste dalla normativa : anzitutto un previo accordo, richiesto dalla normativa, tra le autorità locali, nel caso di specie il Comune di Milano, e la comunità religiosa interessata, nel caso di specie quella islamica.

Non si è potuti addivenire ad un tale accordo per il semplice fatto che le autorità locali, con una serie di stratagemmi, hanno portato avanti le trattative per lungo tempo; ad esempio fu chiesto alle differenti organizzazioni islamiche presenti nel territorio lombardo di unirsi in un unico gruppo al fine di rappresentare la comunità religiosa nella maniera più ampia possibile.

Le locali associazioni e organizzazioni islamiche di diversa origine fecero ogni sforzo possibile per unirsi e costituirono anche una sorta di “super-associazione” rappresentante circa l'80% della comunità presente nel territorio lombardo; ciò tuttavia fu considerato non sufficiente al fine di raggiungere un accordo e in questo modo anni di lavoro furono liquidati con un nulla di fatto per una comunità che rappresenta il 10% della popolazione locale.

Il comportamento delle autorità locali fu certamente rispettoso della normativa vigente, il cui unico scopo è impedire la costruzione di nuovi edifici di culto da parte dei gruppi religiosi minoritari, nello specifico le comunità islamiche e quei gruppi spesso chiamati sette e culti.

Senza addentrarci a lungo su considerazioni circa la mancata conoscenza da parte delle autorità riguardo le diverse sensibilità e tradizioni all'interno dei grandi gruppi religiosi, è un fatto che qualora un tale accordo venisse richiesto per costruire un tempio o una chiesa per tutti i cristiani presenti in Lombardia, tale edificio non sarebbe mai costruito per la semplice ragione che le diverse denominazioni cristiane, benché spesso impegnate nel dialogo inter-cristiano, non collaborerebbero mai al fine di ottenere un unico tempio per tutte loro a causa delle differenze di vedute in tante materie. Ogni religione ed ogni denominazione ha il diritto di costruire il proprio tempio, il proprio edificio di culto, quale che sia il numero dei fedeli che pratica quella religione all'interno del territorio (si veda, inter alia, Corte europea dei diritti umani, sentenza nel caso Chiesa di Scientology di Mosca c. Federazione russa, 2007 in cui la Corte statui che impedire ad una comunità religiosa di esercitare la propria attività nel paese su considerazioni circa il numero esiguo di fedeli costituisca un sotterfugio nonché una violazione dei principi sanciti nella Convenzione europea dei diritti umani).



**EU Transparency Register**  
**ID number: 761678715190-06**

[contact@freedomofbelief.net](mailto:contact@freedomofbelief.net)

[pressoffice@freedomofbelief.net](mailto:pressoffice@freedomofbelief.net)

[spokesman@freedomofbelief.net](mailto:spokesman@freedomofbelief.net)

<http://freedomofbelief.net>

Andando ad inquadrare le previsioni contenute nella nuova normativa, anzitutto essa introduce una serie di nuovi criteri e vincoli nello specifico nel settore dell'urbanistica e della pianificazione urbana.

Siffatti nuovi criteri e vincoli si vanno ad affiancare a quelli previgenti e riguardanti nello specifico la rappresentatività dei gruppi richiedenti l'autorizzazione a costruire ed altri aspetti amministrativi.

Tre sono i principali aspetti critici della nuova normativa :

1. gruppi ai quali si applica la normativa; 2. poteri ed attribuzioni delle autorità nella fase delle trattative; 3. ulteriori requisiti richiesti alle comunità al fine di ottenere la licenza edilizia.

1) I gruppi ai quali si applica la normativa includono anche quelli che hanno ottenuto un'intesa con lo stato sulla base dell'art. 8 della Costituzione ed altresi quelli largamente presenti ed organizzati all'interno del territorio regionale;

2) la necessità che le autorità durante le trattative con i gruppi religiosi acquisiscano informazioni e pareri da parte di organizzazioni, comitati di cittadini, rappresentanti delle forze dell'ordine, questure e prefetture al fine di investigare e valutare eventuali profili di pubblica sicurezza; vi è altresì la possibilità per le autorità di indire un pubblico referendum circa l'opportunità o meno di autorizzare la costruzione;

3) una serie di requisiti ambigui e bizzarri quali ad esempio l'obbligo che la nuova costruzione venga eretta in un'area del territorio comunale dotata di adeguate strade che consentano che l'aumento di traffico non vada a congestionare il traffico; e che in mancanza di tali ampie strade sia la stessa comunità che richiede la costruzione dell'edificio a farsi carico della costruzione di tali nuove ampie strade. Altro requisito è che i nuovi edifici di culto siano provvisti di ampio parcheggio per auto di una dimensione equivalente almeno al 200% dell'area lorda dell'edificio di culto; inoltre sempre a proprie spese le comunità devono provvedere a fornire l'intera area di servizio di monitoraggio a distanza (CCTV) direttamente collegato con le forze dell'ordine.

Circa la previsione relativa ai soggetti ai quali si applica la nuova normativa, in base all'art. 1 punto b della nuova norma, che modifica l'art. 70 c. 2 della legge del 2005, la normativa si applica ANCHE agli enti delle “altre” confessioni religiose che abbiano



**EU Transparency Register**  
**ID number: 761678715190-06**

[contact@freedomofbelief.net](mailto:contact@freedomofbelief.net)

[pressoffice@freedomofbelief.net](mailto:pressoffice@freedomofbelief.net)

[spokesman@freedomofbelief.net](mailto:spokesman@freedomofbelief.net)

<http://freedomofbelief.net>

stipulato una Intesa con lo stato sulla base dell'art. 8 c. 3 della Costituzione e che tale Intesa sia stata approvata con legge dello stato.

Sulla base dell'art. 1 punto b, nella parte che modifica l'art. 70 c. 2 bis della normativa del 2005, le nuove previsioni si applicano ALTRESÌ agli enti delle confessioni religiose che siano caratterizzate da “presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune”.

È noto che nel diritto italiano l'espressione “altre religioni” fa riferimento ad ogni religione diversa dalla cattolica romana.

L'espressione “presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell'ambito del comune” fa invece riferimento implicito alle comunità islamiche.

Le menzionate espressioni “anche” ed “altresì” implicano pertanto che destinatari delle nuove previsioni di legge – che esplicitamente limitano ad esempio la libertà religiosa dei gruppi religiosi minoritari in relazione al loro diritto di riunirsi per le funzioni religiose – sono tutte le religioni e i relativi enti operanti nel territorio della Lombardia; compresi *anche* ed *altresì* quelli che hanno un'Intesa con lo stato e quelli che sono ampiamente presenti nel territorio, come pure, implicitamente, quelli che non hanno una tale Intesa e non sono ampiamente presenti nel territorio.

Quindi possiamo dire che le espressioni anche ed altresì hanno il fine di estendere l'applicazione delle previsioni a tutti gruppi religiosi presenti nel territorio, regolamentati e non regolamentati, con o senza Intesa, più o meno presenti e diffusi nel territorio lombardo.

Ciò rende palese il fatto che, benché le autorità regionali, che rappresentano partiti politici che spesso si esprimono contro gli immigrati, abbiano adottato tale normativa al fine di impedire, a gruppi religiosi minoritari costituiti in larga parte da immigrati, la costruzione di edifici di culto, di fatto sulla base delle precedenti considerazioni tale normativa va a colpire e pregiudicare i diritti di tutti gli enti religiosi sia costituiti da immigrati che da locali cittadini.

È risaputo che la maggior parte degli immigrati fa parte di denominazioni collegate alla tradizione cristiana carismatica o pentecostale come anche alla tradizione islamica.



**EU Transparency Register**  
**ID number: 761678715190-06**

[contact@freedomofbelief.net](mailto:contact@freedomofbelief.net)

[pressoffice@freedomofbelief.net](mailto:pressoffice@freedomofbelief.net)

[spokesman@freedomofbelief.net](mailto:spokesman@freedomofbelief.net)

<http://freedomofbelief.net>

In molti casi gli enti pentecostali sono affiliati all'associazione delle Assemblee di Dio in Italia (ADI) la quale ha un'Intesa con lo Stato sulla base dell'art. 8 della Costituzione e per questo motivo esse ricadono nelle nuove previsioni di legge sulla base dell'art. 1 punto b (2.) della nuova normativa dove si legge “anche”; ed i fedeli della comunità islamica, che non possiede una tale Intesa, sono altresì destinatari delle nuove norme sulla base dell'art. 1 punto b (2 bis), dove si legge appunto “altresì” essendo presenti in maniera consistente e diffusa nell'ambito del territorio regionale.

In definitiva la nuova normativa troverà applicazione nei confronti di tutti i gruppi religiosi presenti nell'ambito del territorio regionale, con e senza Intesa e più o meno diffusi.

Ancor più troverà applicazione nei confronti dei gruppi particolarmente connessi alle comunità di immigrati e di quei gruppi non particolarmente graditi da parte delle autorità.

Pertanto possiamo dire che verosimilmente la nuova normativa lombarda andrà ad incidere sulla vita delle comunità carismatiche e di tutti gli altri gruppi cristiani con o senza Intesa con lo Stato, come anche la vita delle comunità islamiche e di ogni altra comunità collegata a qualsiasi altra tradizione religiosa, compresi quei gruppi chiamati sovente, ed in maniera non propriamente corretta, sette o culti. Allo stesso tempo la normativa in esame non troverà alcuna applicazione nei confronti degli enti della Chiesa cattolica romana, poiché benché essa abbia una Intesa con lo Stato, chiamata Concordato, e sia ampiamente diffusa nel territorio, tutte le materie dei rapporti di questa religione con lo stato sono appunto regolate dallo stesso Concordato, il quale non è una Intesa come nel caso delle “altre” religioni ovvero un semplice accordo tra lo Stato ed un ente religioso, bensì costituisce un Accordo internazionale tra due stati sovrani, la Repubblica Italiana e la Santa sede, le cui previsioni non possono essere modificate o disapplicate attraverso norme come quella adottata in Lombardia.

Per quanto attiene alla negoziazione e agli altri originali requisiti contenuti nella norma, essi a parere dello scrivente, violano chiaramente una serie di previsioni nazionali, europee ed internazionali in materia di diritti umani fondamentali; essi ad esempio limitano il diritto costituzionale alla parità di trattamento degli individui a prescindere da quale sia la loro religione o credo nonché i diritti dei gruppi religiosi (artt. 3 e 8 della Costituzione), nonché il diritto di sviluppare la propria personalità (art. 2 Cost.) ed il diritto di riunirsi e manifestare la propria appartenenza religiosa attraverso atti esteriori, preghiera ed educazione (art. 19 Cost.). Tale normativa viola



**EU Transparency Register**  
**ID number: 761678715190-06**

[contact@freedomofbelief.net](mailto:contact@freedomofbelief.net)

[pressoffice@freedomofbelief.net](mailto:pressoffice@freedomofbelief.net)

[spokesman@freedomofbelief.net](mailto:spokesman@freedomofbelief.net)

<http://freedomofbelief.net>

inoltre il diritto alla libertà religiosa sancito nella Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) in particolare l'art. 9 che protegge la libertà di pensiero, coscienza e religione soprattutto nella misura in cui i gruppi ai quali la normativa è diretta ad essere applicata sono sovraccaricati con oneri sproporzionati rispetto ad altri gruppi in violazione anche dell'art. 14 contro la discriminazione; viene impedito loro di riunirsi pacificamente come riconosciuto dalla CEDU all'art. 11 che protegge la libertà di riunione e viene loro negato il pieno diritto alla vita privata e familiare protetto dall'art. 8 CEDU.

Per le stesse ragioni tale legislazione va verosimilmente a negare anche le previsioni del Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite (PIDCP) in particolare in relazioni al contenuto dell'art. 18 sulla libertà di pensiero, coscienza e religione.

È da rilevare e sottolineare altresì che il 23 giugno 2014 il Consiglio dell'Unione europea ha pubblicato le Linee guida dell'Unione europea per la promozione e la protezione della libertà di religione e credo (FoRB) finalizzate a fornire una serie di “buone pratiche” e giusti percorsi che gli stati dovrebbero seguire in tutte le materie concernenti la libertà di credo e religione; appare palese che la normativa lombarda andrebbe a violare letteralmente il contenuto di tali Linee guida ad esempio in relazione al diritto di manifestare la propria religione o credo (FoRB pag. 3).

Si noti altresì che anche la Corte europea dei diritti umani è intervenuta in diverse occasioni per decidere in casi concernenti la materia della libertà di religione o credo emettendo sentenze in cui i giudici di Strasburgo hanno statuito che le comunità religiose hanno *ipso iure* il diritto a manifestare la propria religione e a praticare i propri riti come chiaramente contenuto nell'art. 9 CEDU in forza del quale ognuno ha il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione, il quale include “la libertà di manifestare la propria religione o credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti” (il principio per cui la religione possa essere manifestata in diversi modi è stato richiamato diverse volte dalla Corte europea ad esempio nel caso Chiesa metropolitana di Bessarabia e altri c. Moldova, 2001 par. 114).

In base alla suesposta normativa il diritto ad avere un proprio luogo di culto è qualcosa che appartiene direttamente ai gruppi religiosi e ai fedeli e non deve essere concesso da parte degli stati che devono invece garantirlo. Gli stati possono certamente porre restrizioni e limitazioni alle libertà sancite nell'art. 9 CEDU posto che, come avviene per tutti i diritti contenuti nella Convenzione, tali restrizioni costituiscano “misure necessarie in una società democratica, alla pubblica sicurezza,



**EU Transparency Register  
ID number: 761678715190-06**

[contact@freedomofbelief.net](mailto:contact@freedomofbelief.net)

[pressoffice@freedomofbelief.net](mailto:pressoffice@freedomofbelief.net)

[spokesman@freedomofbelief.net](mailto:spokesman@freedomofbelief.net)

<http://freedomofbelief.net>

alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui” art. 9 par. 2 CEDU. Inoltre gli stati devono restare neutrali e non è concesso loro di interferire in molte materie relative alla libertà religiosa anche ad esempio in relazione alla legittimità, o meno, della nomina delle guida spirituali incaricate da parte delle comunità religiose, come statuito da parte della Corte nel caso Hasan e Chaush concernente la comunità islamica in Bulgaria (Corte europea, 2000); è sancito inoltre il diritto per le diverse religioni e denominazioni, a prescindere da quanto possano apparire strane e originali alle autorità, di esistere ed operare nei territori dello stato, come statuto ad esempio nel caso Chiesa di Scientology di Mosca c. Russia (Corte europea, 2007); nessuna ingerenza è riconosciuta agli stati rispetto alla inclusione o esclusione degli individui dalla vita comunitaria come nei casi di immissione e dismissione dal lavoro, essendo ciò prerogativa dei gruppi stessi (es. Schut c. Germania, 2010).

In relazione a quanto detto possiamo certamente affermare non esservi nessuna prova che la normativa lombarda rispetti in alcun modo i requisiti contenuti nella CEDU in quanto non è dimostrato che una normativa generale, che comporti la chiusura di luoghi di culto esistenti e/o non autorizzi la costruzione di nuovi edifici, sia adottata per proteggere l'ordine pubblico e la morale o la sicurezza o i diritti altrui. Come detto limitazioni e restrizioni sono consentite a patto che rispettino i detti requisiti e conseguentemente è impedito agli stati di porre in essere legislazioni discriminatorie solamente finalizzate ad impedire a gruppi religiosi minoritari di usufruire e godere dei diritti ai quali sono intitolati nella stessa misura degli altri individui nei rispettivi paesi.

Come detto la normativa vigente, quale modificata dalla nuova norma, non è intesa ad avere effetto retroattivo tuttavia, come riportato da alcuni media, immediatamente prima dell'approvazione della nuova legge, alcuni edifici gestiti ed in uso da parte di gruppi minoritari sono stati visitati da parte della locale forza di polizia e ciò porta a far credere che la normativa in esame possa essere applicata in qualche misura anche agli edifici già esistenti, come avvenuto in passato, comportando la chiusura ad esempio di chiese e templi che non rispettino i nuovi requisiti di legge; ciò sarebbe chiaramente contrario alla legge e alla luce della Convenzione europea anche in violazione dell'art. 9 par. 2 in forza del quale le limitazioni devono essere prescritte dalla legge ed essere conoscibili da parte degli individui attraverso una normativa accessibile e sufficientemente chiara come enfatizzato dalla Corte europea a più riprese (ad es. nei casi Liberty c. Regno Unito e Kruslin c. Francia); è palese che una tale normativa non esisteva al tempo in cui gli edifici esistenti vennero costruiti ed evidentemente, qualora la normativa in oggetto venisse applicata retroattivamente,



**EU Transparency Register  
ID number: 761678715190-06**

[contact@freedomofbelief.net](mailto:contact@freedomofbelief.net)

[pressoffice@freedomofbelief.net](mailto:pressoffice@freedomofbelief.net)

[spokesman@freedomofbelief.net](mailto:spokesman@freedomofbelief.net)

<http://freedomofbelief.net>

dovremmo constatare che il Consiglio regionale della Lombardia ha utilizzato uno stratagemma per negare diritti umani fondamentali ad una larga porzione della popolazione locale con finalità illegittime, discriminatorie e con pregiudizio, in violazione del contenuto della Convenzione europea e delle Linee guida FORB, che l'Italia è chiamata a rispettare.

Volendo concludere possiamo quindi dire che il legislatore lombardo ha agito con l'intento di discriminare gruppi religiosi minoritari attraverso una legislazione solo ad essi applicabile, ciò configurando una violazione di legge in relazione alla libertà religiosa e al divieto di discriminazione sancito a livello nazionale, europeo ed internazionale.

Nelle settimane seguenti l'approvazione del testo lombardo, anche la regione Veneto ha approvato una simile normativa; al contempo il governo italiano ha impugnato la normativa lombarda per gli evidenti conflitti di legge anche sulla considerazione che il testo del 2005 in vigore fu dichiarato parzialmente incostituzionale nel 2011.

A quel tempo la Corte costituzionale richiamò diversi requisiti illegittimi insieme a diverse restrizioni poste alle comunità religiose che volessero costruire o rinnovare edifici già esistenti o che anche volessero semplicemente cambiare la destinazione d'uso di un edificio, da luogo destinato all'uso di un'associazione culturale a luogo di culto; è chiaro che restrizioni ancora più dure e limitative di diritti basilari sono contenute nel nuovo testo di legge del 2015.

L'auspicio è che tale normativa venga ritirata e cancellata, e che venga consentito a tutti in Lombardia, come anche in Veneto ed egualmente nel resto d'Italia, di poter usufruire e godere degli stessi identici diritti alla libertà di religione e credo.

Tale obiettivo può essere raggiunto soltanto attraverso un'applicazione equa della normativa nazionale vigente nei confronti di tutti i gruppi religiosi e nel rispetto delle previsioni di legge europee ed internazionali o attraverso una completa riformulazione dell'intera materia con l'adozione di un'unica norma sulla libertà religiosa applicabile a livello nazionale a tutti i gruppi religiosi e spirituali.

Alessandro A. Amicarelli, portavoce  
del Comitato direttivo European Federation for  
Freedom of Belief (FOB)  
[www.FreedomOfBelief.net](http://www.FreedomOfBelief.net)